DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

19. marts 2009 *

I sag C-309/07,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Hessischer Verwaltungsgerichtshof (Tyskland) ved afgørelse af 13. juni 2007, indgået til Domstolen den 5. juni 2007, i sagen:

Baumann GmbH

mod

Land Hessen,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P. Jann, og dommerne M. Ilešič, A. Borg Barthet, E. Levits og J.-J. Kasel (refererende dommer),

* Processprog: tysk.

generaladvokat: M. Poiares Maduro
justitssekretær: fuldmægtig K. Sztranc-Sławiczek,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 4. september 2008,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Baumann GmbH ved Rechtsanwälte L. Liebenau og M. Stephani,

— Land Hessen ved H. Nebel, som befuldmægtiget,

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved F. Erlbacher og M. Vollkommer, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen dels af artikel 5, stk. 3, i Rådets direktiv 85/73/EØF af 29. januar 1985 om finansiering af veterinærundersøgelse og -kontrol som omhandlet i direktiv 89/662/EØF, 90/425/EØF, 90/675/EØF og 91/496/EØF (EFT L 32, s. 14), som ændret og kodificeret ved Rådets direktiv 96/43/EF af 26. juni 1996 (EFT L 162, s. 1, herefter direktiv 85/73), dels af bilag A, kapitel I, punkt 4, litra a), i samme direktiv.

2 Anmodningen er indgivet i forbindelse med en tvist mellem Baumann GmbH (herefter »Baumann«) og delstaten Hessen vedrørende fastsættelse af afgifter for veterinærundersøgelse og -kontrol af fersk kød.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

3 Artikel 1 i direktiv 85/73 har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne sørger for — efter de nærmere regler i bilag A — at opkræve en EF-afgift til dækning af udgifterne til undersøgelse og kontrol af de i nævnte bilag omhandlede produkter, herunder den undersøgelse og kontrol, der har til formål at sikre beskyttelsen af dyr i slagterier i overensstemmelse med kravene i direktiv 93/119/EØF.«

4 Artikel 5, stk. 1, 3 og 4, i direktiv 85/73 har følgende ordlyd:

»EF-afgifterne fastsættes således, at de dækker de omkostninger, som den kompetente myndighed har i forbindelse med

— lønninger og sociale ordninger til kontroltjenesten

— administration i forbindelse med undersøgelse og kontrol, hvortil kan henregnes de udgifter, der er nødvendige til kontrolpersonalets efter- og videreuddannelse

— udførelse af den i artikel 1, 2 og 3 omhandlede undersøgelse og kontrol.

[…]

3. En medlemsstat kan opkræve beløb, der er større end EF-afgifterne, forudsat at den samlede afgift, som medlemsstaten opkræver, ikke overstiger de faktiske undersøgelsesudgifter.

4. Uden at dette berører valget af den myndighed, der er beføjet til at opkræve EF-afgifterne, træder disse i stedet for enhver anden sundhedsskat eller -afgift, som nationale, regionale eller kommunale myndigheder i medlemsstaterne opkræver for den i artikel 1, 2 og 3 nævnte undersøgelse og kontrol samt for udstedelse af certifikat.

Dette direktiv berører ikke medlemsstaternes mulighed for at opkræve en afgift til epizootibekæmpelse og bekæmpelse af enzootiske sygdomme.«

5 Bilag A, kapitel I, punkt 1, i direktiv 85/73 fastsætter de faste beløb for udgifter til undersøgelse i forbindelse med slagtning. Finansieringsreglerne for kontrol og undersøgelse i forbindelse med opskæring er fastsat i samme kapitels punkt 2. Kapitel I, punkt 4, litra a) og b), har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne kan til dækning af højere omkostninger

a) forhøje de i punkt 1 og punkt 2, litra a), fastsatte beløb for en given virksomheds vedkommende.

Betingelserne herfor kan foruden de i punkt 5, litra a), nævnte være følgende:

[…]

— øgede omkostninger på grund af særlige transporttider

— øget tidsforbrug på grund af hyppigt vekslende slagtetider, som kontrolpersonalet ikke har nogen indflydelse på

[…]

— gennemførelse af undersøgelser af dyr, der efter anmodning fra ejeren slagtes uden for de normale slagtetider.

Størrelsen af forhøjelsen af det faste centralniveau for afgiften afhænger af størrelsen af de omkostninger, der skal dækkes.

b) opkræve en afgift svarende til de faktiske omkostninger.«

Nationale bestemmelser

6 Som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, blev direktiv 85/73 gennemført i tysk ret delvist ved bestemmelser fra forbundsmyndighederne, delvist ved de af delstaterne vedtagne forskrifter.

7 Lovgiver i delstaten Hessen vedtog med henvisning til lov om udgifter til veterinærkontrol (Veterinärkontroll-Kostengesetz) af 3. november 1998 (GVBl. 1998 I, s. 414), som gennemfører visse bestemmelser i forbundslovgivningen, regulativ om administrationsomkostninger, der opkræves for de sagsområder, der henhører under ministeriet for miljø, landdistrikter og forbrugerbeskyttelse (Verwaltungskostenordnung für den Geschäftsbereich des Ministeriums für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz), af 16. december 2003 (GVBl. 2003 I, s. 362, herefter »VwKostO-MULV«), og ændringsregulativ af 31. januar 2005 (Änderungsverordnung) (GVBl. 2005 I, s. 74).

8 I overensstemmelse med § 4, stk. 6, i lov om udgifter til veterinærkontrol skal virksomheder med mere end 1 500 slagtninger pr. måned betragtes som »store virksomheder« (»Großbetriebe«), og de kan på grund af særlige kontrolundersøgelser være omfattet af en opkrævning af særlige afgifter på grund af omkostningerne ved denne kontrol.

9 Samme lovs § 5 bestemmer:

»Der kan kræves et tillæg til afgifterne for tjenestehandlinger, der efter særlig anmodning foretages uden for de normale slagtetider. De særlige udgifter ved gennemførelsen af tjenestehandlinger uden for de normale slagtetider kan navnlig faktureres i tillæg. De normale slagtetider er som følger:

— i store virksomheder: hverdage mellem kl. 6 og 18 og lørdage mellem kl. 6 og 15

— i de øvrige virksomheder: hverdage mellem kl. 7 og 18 og lørdage mellem kl. 7 og 15.«

10 Ifølge den forelæggende ret er der i VwKostO-MULV for hver af disse to kategorier af virksomheder fastsat degressive afgiftssatser efter antallet af foretagne slagtninger af de forskellige dyrearter, som ikke strengt set gengiver opbygningen af og strukturen i bilag A, kapitel I, punkt 1, i direktiv 85/73.

11 I overensstemmelse med VwKostO-MULV er det i § 5 i lov om udgifter til veterinærkontrol fastsatte tillæg til afgifterne på 25% i forhold til de afgifter, der normalt skal betales.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

12 Som det fremgår af de sagsakter, Domstolen har modtaget, er det delstaten Hessens afgiftsafgørelser vedrørende fastsættelsen af afgifter for kontrol og veterinærundersøgelser af fersk kød i de lokaler, der ejes af Baumann, som ligger til grund for tvisten i hovedsagen. Under anbringende af, at lovgivningen i denne delstat, som fastsætter disse afgiftssatser, er i strid med den afledte fællesskabsret, har Baumann anlagt sag ved Verwaltungsgericht Darmstadt. Ved dom af 6. juli 2006 tog sidstnævnte det pågældende selskabs påstand til følge og fastslog, at VwKostO-MULV ikke udgør en gyldig delegation, som gør det muligt for delstaten Hessen — til skade for de erhvervsdrivende — at fravige de faste afgifter, der er fastsat i bilag A, kapitel I, punkt 4, litra a), i direktiv 85/73.

13 Delstaten Hessen appellerede denne dom til Hessischer Verwaltungsgerichtshof, som — idet den har fundet, at sagens afgørelse beror på fortolkningen af direktiv 85/73 — har besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er den nationale lovgiver ved anvendelsen af de muligheder, der er fastlagt i artikel 5, stk. 3, i […] direktiv [85/73] og i bilag A, kapitel I, nr. 4, litra a), om forhøjelse af de faste beløb for en given virksomhed med henblik på at dække højere omkostninger, og nr. 4, litra b), om opkrævning af en afgift, som svarer til de faktiske omkostninger, strengt bundet af den i bilag A, kapitel I, nr. 1 og nr. 2, litra a), fastsatte afgiftsstruktur (inddelt efter dyreart, unge/voksne dyr, slagtevægt osv.), eller har den nationale lovgiver en mulighed for ved fastsættelsen af afgiftssatsen at sondre mellem undersøgelser af slagteenheder i store slagterivirksomheder og øvrige undersøgelser, og derudover også inden for disse to grupper at foretage en degressiv graduering af afgiftssatsen efter antallet af foretagne slagtninger af de forskellige dyrearter alene under forudsætning af, at dette svarer til de faktiske omkostninger?

2) Kan den nationale lovgiver på grundlag af de ovennævnte regler for så vidt angår slagtninger, der finder sted uden for almindelige slagtetider på ejerens foranledning, opkræve et procenttillæg til den afgift, der opkræves for undersøgelserne i forbindelse med slagtningen inden for normale slagtetider, hvis det svarer til de supplerende faktisk påløbne omkostninger, eller skal disse omkostninger indeholdes i den faste (forhøjede) afgift for alle afgiftspligtige?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

14 Der skal med henblik på besvarelsen af det første spørgsmål sondres mellem den mulighed, som medlemsstaterne gives ved bilag A, kapitel I, punkt 4, litra a), i direktiv 85/73, og den, der er åbnet for dem ved det samme punkt 4, litra b).

15 Hvad angår den første af disse to bestemmelser skal det bemærkes, at den tillader medlemsstaterne, til dækning af højere omkostninger end de i direktiv 85/73 fastsatte, at forhøje de i nævnte bilag A, kapitel I, punkt 4, litra a), »fastsatte beløb for en given virksomheds vedkommende«.

16 Det må i denne forbindelse konstateres, at det dels fremgår af ordlyden af førnævnte punkt 4, litra a), at denne bestemmelse kun kan finde anvendelse for en »given« virksomheds vedkommende, således at en medlemsstat kun kan gøre brug af den fra sag til sag, og at den ikke på grundlag af en sådan bestemmelse kan indføre en kategorisering af slagterivirksomheder, der som i hovedsagen bygger på deres størrelse.

17 Denne fortolkning støttes i øvrigt af listen over de betingelser, der kan gøre det berettiget at anvende den pågældende forhøjelse, og som fremgår af bilag A, kapitel I, punkt 4, litra a), i direktiv 85/73, hvilke betingelser dels alle vedrører særlige oplysninger, der gør det muligt at individualisere en virksomhed i forhold til en anden, dels kan underlægges domstolskontrol (jf. i denne retning dom af 9.9.1999, sag C-374/97, Feyrer, Sml. I, s. 5153, præmis 26 og 27).

18 Dels, for så vidt som der i bilag A, kapitel I, punkt 4, litra a), i direktiv 85/73 udtrykkeligt henvises til de faste beløb i samme kapitel I, punkt 1 og 2, litra a), må den forhøjelse, som medlemsstaterne kan foretage i henhold til nævnte punkt 4, kun vedrøre de faste beløb og skal derfor overholde de pågældende bestemmelsers opbygning og struktur.

19 Det følger heraf, at en medlemsstat ikke i henhold til bilag A, kapitel I, punkt 4, litra a), i direktiv 85/73 kan opkræve en afgift, hvis sats varierer i forhold til størrelsen af virksomheden og antallet af slagtede dyr.

20 Med hensyn til bilag A, kapitel I, punkt 4, litra b), i direktiv 85/73 bemærkes på den ene side, at medlemsstaterne efter denne bestemmelse har en mulighed, som de generelt og diskretionært kan benytte sig af, alene på betingelse af, at afgiften ikke overstiger de faktiske omkostninger (Feyrer-dommen, præmis 27).

21 På den anden side må en afgift, der opkræves i henhold til den nævnte bestemmelse, ikke have form af en fast afgift (jf. i denne retning dom af dags dato, sag C-270/07, Kommissionen mod Tyskland, trykt i nærværende Samling af Afgørelser, s. 1983, præmis 32).

22 Da overholdelse af de faktisk påløbne omkostninger udgør den eneste betingelse, som påhviler medlemsstaterne, må sidstnævnte med henvisning til bilag A, kapitel I, punkt 4, litra b), i direktiv 85/73 kun tilpasse afgiftens beløb efter størrelsen af

virksomheden og antallet af slagtede dyr, når det er godtgjort, at disse faktorer har haft en konkret indvirkning på sådanne omkostninger.

23 Det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, dels om der er en forbindelse mellem på den ene side størrelsen af en slagterivirksomhed og antallet af slagtede dyr, dels de faktiske påløbne omkostninger i forbindelse med den veterinærundersøgelse og -kontrol, der er foreskrevet i de relevante fællesskabsbestemmelser.

24 Henset til disse betragtninger skal det første spørgsmål besvares således:

— Bilag A, kapitel I, punkt 4, litra a), i direktiv 85/73 skal fortolkes således, at det ikke tillader medlemsstaterne at fravige den i dette bilag A, kapitel I, punkt 1 og punkt 2, litra a), fastsatte afgiftsstruktur og opkræve en afgift, hvis sats varierer efter størrelsen af virksomheden, og som fastsættes degressivt efter antallet af slagtede dyr pr. dyreart.

— Bilag A, kapitel I, punkt 4, litra b), i direktiv 85/73 skal fortolkes således, at en medlemsstat ikke er forpligtet til at overholde den i punkt 1 og 2, litra a), i samme kapitel fastsatte afgiftsstruktur og kan opkræve en afgift, hvis sats varierer efter størrelsen af virksomheden og antallet af slagtede dyr pr. dyreart, når det er godtgjort, at disse faktorer har haft en konkret indvirkning på de faktisk påløbne omkostninger ved udførelsen af den veterinærundersøgelse og -kontrol, der er foreskrevet i de relevante fællesskabsbestemmelser.

Det andet spørgsmål

25 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om bilag A, kapitel I, punkt 4, litra a) og b), i direktiv 85/73 skal fortolkes således, at en medlemsstat ved undersøgelser af dyr, der slagtes uden for almindelige slagtetider på ejerens foranledning, kan opkræve et »procenttillæg« til den afgift, der sædvanligvis opkræves for undersøgelserne i forbindelse med slagtningen, hvis denne forhøjelse svarer til de supplerende faktisk påløbne omkostninger.

26 Der skal med henblik på at besvare dette spørgsmål også sondres mellem den mulighed, som medlemsstaterne gives ved bilag A, kapitel I, punkt 4, litra a), i direktiv 85/73, og den, der er åbnet for dem ved samme punkt 4, litra b).

27 Hvad angår den første af disse to bestemmelser skal det bemærkes, at den kun tillader medlemsstaterne at forhøje det faste beløb for en given virksomheds vedkommende, hvilket hindrer sidstnævnte i at foretage en generel forhøjelse af det faste beløb, der skal betales af alle erhvervsdrivende.

28 Det skal tilføjes, at medlemsstaterne, for så vidt som bilag A, kapitel I, punkt 4, litra a), i direktiv 85/73 henviser til »forhøjelsen« af de faste beløb, i givet fald kan foretage adskillige forhøjelser samtidigt, men uden dog at foretage en sådan generel forhøjelse af det faste beløb.

29 Når betingelserne for en sådan forhøjelse er klart defineret i bilag A, kapitel I, punkt 4, litra a), i direktiv 85/73, kan det ikke antages, at denne forhøjelse udgør en særafgift som omhandlet i dom af 30. maj 2002, Stratmann og Fleischversorgung Neuss (forenede

sager C-284/00 og C-288/00, Sml. I, s. 4611), der tillægges EF-afgiften med henblik på at dække bestemte omkostninger for undersøgelses- og kontrolforanstaltninger, som ikke foretages i alle tilfælde.

30 For at være i overensstemmelse med bestemmelserne i direktiv 85/73 skal en sådan forhøjelse imidlertid svare til de supplerende omkostninger, der skal dækkes.

31 Med hensyn til forhøjelsen af de omkostninger, som kan følge af undersøgelser af dyr, der slagtes uden for almindelige slagtetider på ejerens foranledning, skal det bemærkes, at blandt de forhold, hvorved disse omkostninger kan forhøjes, fremgår helt klart lønomkostninger som følge af de beløb, der betales for de arbejdstimer — eventuelt overarbejdstimer — som personer, der er ansvarlige for de pågældende kontrolundersøgelser, udfører uden for de normale arbejdstider.

32 Det tilkommer den forelæggende ret at undersøge, om tillægget på 25% i hovedsagen, der tillægges de i bilag A, kapitel I, punkt 4, litra a), i direktiv 85/73 fastsatte faste beløb, repræsenterer en fast værdi, som svarer til de supplerende omkostninger, der fremkommer ved undersøgelser af dyr, der slagtes uden for almindelige slagtetider på ejerens foranledning.

33 Hvad angår den anden af disse to bestemmelser, nemlig bilag A, kapitel I, punkt 4, litra b), i direktiv 85/73, skal det bemærkes, at det fremgår af denne doms præmis 20, at medlemsstaterne efter denne bestemmelse har en mulighed, som de generelt og diskretionært kan benytte sig af, alene på betingelse af, at afgiften ikke overstiger de faktisk påløbne omkostninger.

34 Det bemærkes endvidere, således som det fremgår af præmis 31 i ovennævnte dom i sagen Kommissionen mod Tyskland, at en afgift, der opkræves i henhold til den nævnte

bestemmelse, ikke må have form af en fast afgift, således at dens samlede beløb kan variere fra sag til sag, alt efter de udgifter, som den kompetente myndighed ved veterinærundersøgelsen og -kontrollen i en given virksomhed faktisk har afholdt.

35 Det følger heraf, at selv om bilag A, kapitel I, punkt 4, litra b), i direktiv 85/73 ikke henviser til en »given virksomhed«, vil den samlede størrelse af den afgift, som den enkelte erhvervsdrivende skal betale, kunne variere fra sag til sag.

36 I det omfang det ikke kan udelukkes, at undersøgelsen af dyr, der slagtes uden for almindelige slagtetider på ejerens foranledning, skaber yderligere omkostninger for den kompetente myndighed, navnlig for så vidt angår lønomkostninger, tilkommer det den forelæggende ret at undersøge, om den samlede afgift, som medlemsstaten opkræver, svarer til de faktisk påløbne omkostninger.

37 Henset til disse betragtninger skal det andet spørgsmål besvares således:

— Bilag A, kapitel I, punkt 4, litra a), i direktiv 85/73 skal fortolkes således, at en medlemsstat ved undersøgelser af dyr, der slagtes uden for almindelige slagtetider på ejerens foranledning, kan opkræve et »procenttillæg«, der tillægges den afgift, der sædvanligvis opkræves for undersøgelserne af dyrene, hvis denne forhøjelse repræsenterer en fast værdi, som svarer til de supplerende omkostninger, der skal dækkes.

— Bilag A, kapitel I, punkt 4, litra b), i direktiv 85/73 skal fortolkes således, at en medlemsstat ved undersøgelser af dyr, der slagtes uden for almindelige slagtetider

på ejerens foranledning, kan opkræve et »procenttillæg«, der tillægges den afgift, der sædvanligvis opkræves for undersøgelserne af dyrene, hvis denne forhøjelse svarer til de supplerende faktisk påløbne omkostninger.

Sagens omkostninger

38 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

1) Bilag A, kapitel I, punkt 4, litra a), i Rådets direktiv 85/73/EØF af 29. januar 1985 om finansiering af veterinærundersøgelse og -kontrol som omhandlet i direktiv 89/662/EØF, 90/425/EØF, 90/675/EØF og 91/496/EØF, som ændret og kodificeret ved Rådets direktiv 96/43/EF af 26. juni 1996, skal fortolkes således, at det ikke tillader medlemsstaterne at fravige den i dette bilag A, kapitel I, punkt 1 og punkt 2, litra a), fastsatte afgiftsstruktur og opkræve en afgift, hvis sats varierer efter størrelsen af virksomheden, og som fastsættes degressivt efter antallet af slagtede dyr pr. dyreart.

Bilag A, kapitel I, punkt 4, litra b), i direktiv 85/73, som ændret og kodificeret ved direktiv 96/43, skal fortolkes således, at en medlemsstat ikke er forpligtet til at overholde den i punkt 1 og 2, litra a), i samme kapitel fastsatte afgiftsstruktur, og kan opkræve en afgift, hvis sats varierer efter størrelsen af virksomheden og antallet af slagtede dyr pr. dyreart, når det er godtgjort, at disse faktorer har haft en konkret indvirkning på de faktisk påløbne omkostninger ved udførelsen af den veterinærundersøgelse og -kontrol, der er foreskrevet i de relevante fællesskabsbestemmelser.

2) **Bilag A, kapitel I, punkt 4, litra a), i direktiv 85/73, som ændret og kodificeret ved direktiv 96/43, skal fortolkes således, at en medlemsstat ved undersøgelser af dyr, der slagtes uden for almindelige slagtetider på ejerens foranledning, kan opkræve et »procenttillæg«, der tillægges den afgift, der sædvanligvis opkræves for undersøgelserne af dyrene, hvis denne forhøjelse repræsenterer en fast værdi, som svarer til de supplerende omkostninger, der skal dækkes.**

Bilag A, kapitel I, punkt 4, litra b), i direktiv 85/73, som ændret og kodificeret ved direktiv 96/43, skal fortolkes således, at en medlemsstat ved undersøgelser af dyr, der slagtes uden for almindelige slagtetider på ejerens foranledning, kan opkræve et »procenttillæg«, der tillægges den afgift, der sædvanligvis opkræves for undersøgelserne af dyrene, hvis denne forhøjelse svarer til de supplerende faktisk påløbne omkostninger.

Underskrifter